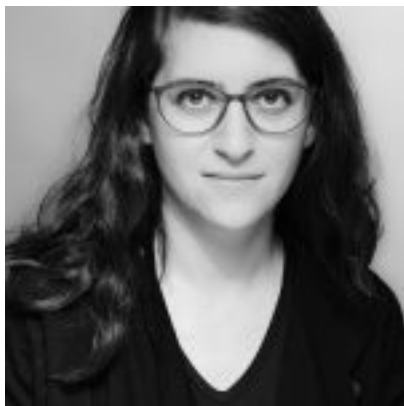


Wenn Gerichte sich weigern – Eilrechtsschutz bei Versammlungsverboten in den ersten Pandemiewochen

Gastautorin

2020-04-22T14:55:43



Nassim Madjidian

von

Nach rund sechs Wochen Corona-Shutdown werden die Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen seit dieser Woche schrittweise gelockert. Bevor wir uns an unsere neugewonnenen Unfreiheiten gewöhnen, lohnt es sich, einen grundrechtssensiblen Blick auf die Anfangszeit der Pandemie zu werfen. Der Beitrag untersucht den Umgang der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit „virusbedingten“ Versammlungsverboten. Die Rückschau zeigt: Die Gerichte haben es in den ersten Pandemiewochen nicht geschafft, Gesundheitsschutz und Versammlungsfreiheit in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Mittlerweile deutet sich eine Trendwende an. Einige wenige Versammlungen finden nach dem anfänglichen „Totalverbot“ wieder statt. Dafür stellen sich jetzt neue versammlungsrechtliche Fragen.

Viele Eilverfahren – wenig Versammlungsfreiheit

Fragt man nach dem Umgang der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Versammlungsverboten im ersten Pandemiemonat, dann zeichnet sich ein wenig erfreuliches Bild: Die Verwaltungsgerichte haben in fast allen Fällen behördliche Versammlungsverbote bestätigt. Die genaue Anzahl an Eilverfahren ist aktuell noch nicht zu ermitteln, da nicht alle Gerichte ihre Entscheidungen zeitnah veröffentlichen (eine gute Übersicht findet sich auf dem [Wiki „LexCorona“](#)). Im Zeitraum ab dem 20./22.3.2020 (Beginn der Ausgangsbeschränkungen) bis einschließlich 15.4.2020 (Zeitpunkt der ersten BVerfG-Entscheidung) haben Verwaltungsgerichte (mindestens) 19 Mal über Versammlungsverbote entscheiden müssen (vgl. [hier](#) die

berücksichtigten Entscheidungen). Lediglich ein einziges Gericht, das VG Schwerin, hat die Durchführung einer Versammlung unter strengen Auflagen ermöglicht – vgl. Beschluss vom 11.4.2020, [Az. 15 B 486/20 SN](#). Ein weiteres Gericht, der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, hat die Versammlungsbehörde verpflichtet, über einen Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zu Versammlungszwecken erneut zu entscheiden (Beschluss v. 09.04.2020, [Az. 20 CE 20.755](#)).

Die hier berücksichtigten Fallkonstellationen variieren im Hinblick auf Instanz und Antragsart. Jedes Bundesland hat zudem eigene Infektionsschutzregelungen getroffen (vgl. dazu auf diesem Blog [Martini/Plöse](#)), so dass sich auch die Verbotsnormen voneinander unterscheiden. Gleichwohl ist das Rechtsschutzbegehren der Antragsteller_innen in allen Fällen gleich: Die Gerichte sollen die Durchführung einer Versammlung ermöglichen. Nimmt man nun eine erste, vorläufige Gesamtbetrachtung vor, lassen sich einige Rückschlüsse auf den Stellenwert der Versammlungsfreiheit in Pandemiezeiten ziehen.

Gesundheitsschutz überwiegt (fast) immer

Angesichts der sehr klaren Mehrheit gerichtlicher Entscheidungen, die Eilanträge abgelehnt und damit Versammlungsverbote bestätigt haben, kann geschlussfolgert werden, dass Gerichte dem Rechtsgut der öffentlichen Gesundheit bzw. dem Schutz von Leib und Leben stets Vorrang gegenüber der Versammlungsfreiheit eingeräumt haben. Die Verwaltungsgerichte haben in den ersten Pandemiewochen davon abgesehen, dem Versammlungsrecht zur Entfaltung zu verhelfen. Der Gesundheitsschutz scheint – jedenfalls aus Sicht der Fachgerichte – die Versammlungsfreiheit in fast allen Konstellationen (sofern die Verfahren die Zulässigkeitschürde genommen habe) zu verdrängen. Um es plakativer zu formulieren: Wer in der Anfangszeit der Pandemie auf versammlungsrechtliche Mindeststandards beharrt hat, begab sich zunächst (!) in Widerspruch zu der „ganz herrschenden“ Rechtspraxis.

Exekutiver Beurteilungsspielraum vs. gerichtliche Kontrolle

Schaut man sich nun die Gerichtsbeschlüsse genauer an, tritt ein weiteres Schema zutage: Die Fachgerichte, so kommt es in einigen Entscheidungen zum Ausdruck, räumen der Exekutiven bei der Ausgestaltung ihres Schutzkonzeptes und der darauf aufbauenden Maßnahmen einen weitreichenden Beurteilungsspielraum ein. In diesem Zusammenhang befindet das VG Hamburg, dass es mangels gesicherter medizinischer Erkenntnisse und einer mit Ungewissheit belasteten Situation *zuvorderst in der politischen Verantwortung der zuständigen Behörde liege*, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen im Bereich des Infektionsschutzes die von ihnen für zweckmäßig erachteten Entscheidungen zu treffen. Bei einer solchen Sachlage sei es nicht Aufgabe der Gerichte, „mit ihrer Einschätzung an die Stelle der dazu berufenen politischen Organe zu treten.“ ([Beschluss vom 4.4.2020, Az. 3E 1568/20](#), S.8). Ähnlich argumentiert das VG Potsdam ([Beschluss vom 09.04.2020, Az. VG 3 L 350/20, S. 6](#)).

Der Eindruck entsteht, dass ein der Exekutiven eingeräumter Beurteilungsspielraum bei der Erstellung von Gefahrenprognose und Schutzkonzepten sich bei der Überprüfung des konkreten Versammlungsverbotes fortsetzt. Eine so weitreichende gerichtliche (Selbst-)Beschränkung des Kontrollumfangs geht zweifelsfrei ebenfalls auf Kosten der Versammlungsfreiheit.

Mehr Versammlungsfreiheit durch Karlsruhe?

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wird bereits seit März im Zusammenhang mit Versammlungsverböten angerufen, allerdings ohne Erfolg (vgl. [hier](#), [hier](#), [hier](#), [hier](#) und [hier](#)). Wer die zugrunde liegenden Sachverhalte studiert, merkt, dass das BVerfG erst abwarten musste, bis es im Rahmen von zulässigen Anträgen materiell-rechtliche Vorgaben formulieren konnte. Mit der Entscheidung vom 15.04.2020 ([Az. 1 BvR 828/20](#)) betonte das oberste Gericht, dass eine Verbotsverfügung, die erkennbar von einem generellen Verbot von Versammlungen von mehr als zwei Personen ausgeht, Art. 8 Abs. 1 GG verletze (Rn. 12). Die Verwaltung habe den ihr zustehenden Entscheidungsspielraum verkannt und damit der Bedeutung und Tragweite von Art. 8 Abs. 1 GG von vornherein nicht angemessen Rechnung tragen können (Rn. 13). In Rn. 14 verdeutlicht das Gericht, dass Behörden „unter hinreichender Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls“ entscheiden müssten. Überwiegende Bedenken, die jeder Versammlung entgegengehalten werden können, reichen gerade nicht aus (vgl. dazu auch Entscheidung vom 17.04.2020, [Az. 1 BvQ 37/20](#), Rn. 23). Hervorzuheben ist der Hinweis des Gerichts in der Entscheidung vom 17.4., dass sich die Verwaltung um eine kooperative, einvernehmliche Lösung mit den Versammlungsveranstalter_innen bemühen müsse (sog. Kooperationsgebot), Rn. 25.

Inwieweit diese zwei Entscheidungen, die hier aus Platzgründen nur kurz angerissen werden konnten, zu einem wesentlichen „Mehr“ an Versammlungsfreiheit in Pandemiezeiten beitragen werden, bleibt abzuwarten. Auffällig ist bereits jetzt, dass seit Mitte April die Zahl von Versammlungen ermöglichenden Verwaltungsgerichtsentscheidungen zugenommen hat (vgl. u.a. [hier](#), [hier](#), [hier](#) und [hier](#)).

Mehr praktische Konkordanz, weniger exekutive Inkonsistenz

Wer sich jetzt fragt, wie die widerstreitenden Verfassungsgüter der Versammlungsfreiheit und des Schutzes von Leib und Leben bzw. der Gesundheit zu einem ausgewogenen Verhältnis kommen können, dem_der sei die Lektüre einer Entscheidung des VG Hamburg empfohlen. Die Versammlungsbehörde in Hamburg verweigerte der Versammlung „Abstand statt Notstand – Verwaltungsrechtler*innen gegen die faktische Aussetzung der Versammlungsfreiheit“ eine Ausnahmegenehmigung nach der Hamburgischen „[Corona-Verordnung](#)“. Das VG gab in seinem Beschluss dem Anmelder der Versammlung Recht und verpflichtete die Behörde, die begehrte Versammlung zu ermöglichen (Beschluss v. 16.04.2020, [Az. 17 E 1648/20](#)). In dieser sehr lesenswerten Entscheidung kommt das VG zu dem Ergebnis, dass der Anspruch des Anmelders unmittelbar aus Art. 8 Abs. 1 GG folge. Besonders besticht

der Hinweis des Gerichts, dass die zuständige Behörde ihr Schutzkonzept bereits von Verfassungs wegen konsistent ausgestalten müsse. Ein präventives Versammlungsverbot sei insbesondere dann nicht hinnehmbar, wenn es dreimal größeren Personengruppe ohne Weiteres gestattet sei, Stadtbusse zu benutzen – trotz wesentlich höherem Infektionsrisiko als bei Versammlungen unter freiem Himmel und unter Wahrung von Abstandsregelungen (S. 10). Das Obergerverwaltungsgericht hob diesen Beschluss allerdings rund eine Stunde vor Versammlungsbeginn mit einer sehr bruchstückhaften Begründung wieder auf. Es stützte dabei seine Entscheidung auf Bannkreisregelungen und alternativ auf eine Folgenabwägung (vgl. OVG Hamburg, Beschluss v. 16.04.2020, [Az. 5 Bs 58/20](#)). Wieso die Entscheidung des OVG nicht überzeugen kann, stellt Ernst auf dem [Verfassungsblog](#) mit guten Argumenten dar.

Fazit: Es stellen sich jetzt neue Fragen

Dass seit Mitte April mehr Gerichte Versammlungen ermöglichen, ist sicherlich in Reaktion auf die Entscheidungen des BVerfG zu lesen. Es spielt aber auch eine Rolle, dass seit dem 20.04.2020 Corona-Maßnahmen schrittweise gelockert werden sollen. Insofern lässt sich nunmehr schwer argumentieren, weshalb Schulen und Geschäfte wieder öffnen können, Versammlungen aus Infektionsschutzgründen aber nicht stattfinden dürfen. Dass Gerichte nun versammlungsfreundlicher urteilen, kann aber auch einfach daran liegen, dass die italienischen, spanischen oder iranischen Schreckensszenarien in Deutschland – jedenfalls bisher – ausgeblieben sind.

Versammlungsrechtliche Fragen werden uns in den nächsten Wochen und Monaten begleiten müssen, solange das Recht, sich in auch Krisenzeiten zu versammeln, weiterhin in Frage gestellt wird (zuletzt prominent durch den NRW-Innenminister, vgl. [hier](#)). Es stellen sich jetzt neue versammlungsrechtliche Fragen unterhalb der Schwelle von Versammlungsverboten: So muss sicherlich diskutiert werden, inwiefern Bußgelder aufgrund der Teilnahme an nichtgenehmigten Versammlungen oder aufgrund „politischen Alltagsverhalten“ (z.B. Schlangestehen beim Bäcker mit politischer Botschaft) mit Art. 8 GG vereinbar sind. Versammlungsaufgaben bedürfen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung – insbesondere unter Wahrung des versammlungsrechtlichen Kooperationsgebots.

In langfristiger Sicht muss der exekutive und judikative Umgang mit dem Versammlungsrecht in Pandemiezeiten kritisch aufgearbeitet werden unter Beteiligung aller Akteurinnen und Akteure (Rechtswissenschaft und Gerichte, Politik und Zivilgesellschaft). Denn was uns ansonsten droht, ist nichts weniger als die Gewöhnung an einen Zustand mangelnden Grundrechtsschutzes.

Zitiervorschlag: Nassim Madjidian, Wenn Gerichte sich weigern – Eilrechtsschutz bei Versammlungsverboten in den ersten Pandemiewochen, JuWissBlog Nr. 60/2020 v. 22.04.2020, <https://www.juwiss.de/60-2020/>.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).

